

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/15206>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-07 and may be subject to change.



# De VNG en BiZa: wie heeft gelijk?

Onder de titel *Op het goede spoor? De reorganisatie van het binnenlands bestuur in de eindfase*, zond de VNG in januari 1983 een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarin zij commentaar levert op de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake het ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur en de memorie van antwoord inzake het ontwerp van wet gemeenschappelijke regelingen. Deze brief verdient de aandacht, omdat hij een belangrijke staatsrechtelijke kwestie aan de orde stelt: de bevoegdheid van provinciale staten tot het geven van richtlijnen aan gemeentebesturen (ontwerp art. 87a Pw) en de bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het geven van aanwijzingen ter verwezenlijking van een richtlijn aan dezelfde besturen (87d Pw).



door  
prof. mr.  
C. A. J. M.  
Kortmann  
hoogleraar  
te Nijmegen

Zijn, zo luidt de vraag, deze bevoegdheden te rijmen met de grondwettelijke positie van de gemeentebesturen? De conclusie van de VNG-brief is dat zij in strijd zijn, zowel met de oude als met de nieuwe Grondwet. De VNG heeft naar mijn oordeel gelijk. Hierna wordt beknopt uiteengezet waarom dat zo is. Ik beperk mij daarbij tot een bespreking van de relatie tot de nieuwe Grond-

(vervolg van blz. 109)

op dit belangrijke punt met lege handen achterlaten. Gevoegd bij de zekere vaagheid van de eigen suggesties inzake 'politek management' maakt dit het rapport tot een nog niet geheel afgeronde inbreng in de discussie over de toepassing van pluriformiteit in de bestuurlijke organisatie. Dat was echter niet de primaire doelstelling van de studie en dat kon zij redelijkerwijs ook niet zijn. Als vooronderzoek is zij geslaagd en biedt ze frisse uitgangspunten voor nadere uitwerking. ■

wet, daar de Wet reorganisatie binnenlands bestuur onder de nieuwe Grondwet in werking zal treden.

Volgens de nota naar aanleiding van het eindverslag (TK 1981-1982, 14322, nr. 35, blz. 16, 17) kunnen de richtlijnen en aanwijzingen van provinciale zijde betrekking hebben op de bevoegdheden van de gemeentebesturen ex artikel 168 gemeentewet en ex artikel 151 gemeentewet voor zover de laatste de uitvoering van provinciale verordeningen betreffen. Dit betekent dat de richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid zowel de gemeentelijke autonomie als het gemeentelijke medebewind betreft.

Inzake de gemeentelijke autonomie is hier naar mijn oordeel sprake van regelrechte strijd met de Grondwet. Ook volgens de nieuwe Grondwet wordt de regeling en het bestuur inzake de huishouding van de gemeente aan haar besturen overgelaten. Er bestaat inzake de autonomie geen grondwettelijke mogelijkheid tot het geven van richtlijnen en/of aanwijzingen.

Wellicht werpt men tegen dat volgens artikel 7.9, eerste lid, de wet – onder andere – de bevoegdheid van de gemeentebesturen regelt.

De term 'regelt' staat delegatie toe, zodat de wet aanwijzingsbevoegdheid inzake de autonome gemeentelijke bevoegdheden zou mogen 'delegeren' aan de provinciebesturen. Naar het voorkomt is deze redenering echter niet houdbaar. De wet ex artikel 7.9, eerste lid, dient artikel 7.2, eerste lid in acht te nemen.

Dit in acht nemen houdt in dat de regeling en het bestuur van de huishouding aan de gemeentebesturen wordt overgelaten. Een (welhaast blanco) bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen is daarmee onverenigbaar.

Inzake medebewind ligt de zaak anders: dit kan gevorderd worden bij of krachtens de wet. Richtlijnen en aanwijzingen 'krachtens de wet' zijn in het kader van medebewind in beginsel mogelijk. Dit echter slechts, zoals de regering bij de behandeling van de grondwetsherziening uiteenzette, indien er geen sprake is van blanco-aanwijzingsbevoegdheid. De regeling van de artikelen 87a en 87d is echter bijna 'blanco', zodat ook

inzake het medebewind de grondwettigheid kan worden betwijfeld.

Nu beschouwde de memorie van antwoord (TK 1980-1981, 14322, nr. 28, blz. 32) de bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen echter niet als een mogelijkheid om de gemeentebesturen tot medebewind op te roepen. Medebewind zou moeten worden gevorderd bij provinciale verordening.

Hoewel de Grondwet dit laatste niet eist, is voor dit standpunt wel wat te zeggen. Maar wat houden de richtlijnen dan wél in? Volgens diezelfde memorie betreffen zij slechts de onderlinge afstemming van het beleid van twee of meer gemeenten. Afgezien van het feit dat de artikelen 87a en 87d deze clausulering niet bevatten – artikel 87a, tweede lid, spreekt slechts van 'zaken waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken, voor zover het belang van het gebied van die gemeenten het vordert' –, rijst de vraag waaraan die bevoegdheid tot het afstemmen door middel van provinciale richtlijnen en aanwijzingen anders dan door medebewind kan worden ontleend.

Hoe men het ook wendt of keert: aan de gemeentebesturen worden verplichtingen tot medewerking opgelegd, ook al noemt men deze verplichtingen tot afstemming (van autonome en medebewindstaken). De memorie van antwoord bevat ter zake een even verrassende als constitutioneel onjuiste oplossing: de regeling inzake de richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid zou berusten op artikel 7.13 van de nieuwe Grondwet (art. 158, oud). De wet zou richtlijn- en aanwijzingsbevoegdheid mogen toekennen, indien het gaat om zaken waarbij twee of meer gemeenten zijn betrokken. Deze interpretatie is, voor zover ik weet, een geheel nieuwe.

Tijdens de behandeling van de grondwetsherziening heeft de regering – zoals ook de VNG stelt – in het kader van artikel 7.13 steeds gesproken van *samenwerking* van gemeenten (en andere openbare lichamen). Over vanaf bovenaf geregelde *afstemming zonder samenwerking* is tijdens de grondwetsherziening geheel niet gesproken. Bovendien, waartoe zou een wet als de Wet gemeenschappelijke regelingen met betrekking tot de gemeente – afgezien van vrijwillige samenwerking – nog dienen, indien de provinciebesturen krachtens de artikelen 87a e.v. door middel van richtlijnen en aanwijzingen elke gewenste coördinatie kunnen bewerkstelligen, zowel ten aanzien van de gemeentelijke autonome taken als die uitgeoefend in medebewind?